

ARTIKKELIT

Laatudokumentit ja suomalainen sosiaalipalvelujen modernisaatio

RIITTA HAVERINEN

Palvelujen laatuun liittyvä keskustelu alkoi meillä 1990-luvulla rinnan talouskeskustelun kanssa. Valtion ja kuntien välistä kustannustenjakoa muutettiin ja hyvinvointipalveluille alettiin asettaa talouden tilasta nousevia leikkaus- ja uudistamisvaatimuksia. Näihin vastaamisessa oli tarjolla erilaisia ulkomaisia malleja ja lähestymistapoja. Yksi niistä oli johtamisen uudistaminen yksityissektorin mallien pohjalta, joissa laatu liitettiin yksityispalvelujen kuluttajakäsitteeseen. Se sisälsi oletuksen valinnanvarasta ja kuluttajalähtöisistä palveluista. Laadunhallinta, laadun parantaminen ja erilaisten laadunhallintajärjestelmien kokeilu tulivat meille ilman yksityistämisen aaltoa. Pohjoismaisessa kontekstissa laatuajattelua ja laadun käsitettä määriteltiin julkispalveluihin soveltuvaiksi. Julkispalvelujen modernisaation vaihtoehtoja käsitteineen on tutkijakeskustelussa käsitelty muualla enemmän kuin meillä.

Talouslama toi omat sisältönsä palvelujen uudistamiseen. Laman seuranta osoitti paikallista ja alueellista erojen kasvua palvelujen saamisessa. Valtakunnallisten avaintoimijoiden tuottamat toimintapolitiikkakannanotot ja laatusuosituksot olivat hallinnollisia keinoja pyrittäessä hallitsemaan liiallista eriarvoistumista peruspalvelujen saamisessa. Samalla kansallisilla politiikkaa linjaavilla kannanotoilla ja toimilla määriteltiin uudeleen paikallisen ja valtakunnallisen toimijatason suhdetta.

Tässä artikkelissa kiinnostukseni kohdistuu siihen, miten uuden julkisjohtamisen lähestymistavat ja vaihtoehdot ovat esillä palvelujen uudistamisessa ja miten nämä näkyvät laatukseskustelussa, laatuun liittyvissä valtakunnallisissa kannanotoissa ja sosiaalipalvelujen valtakunnallisissa laatusuosituksissa. Yhdistän tässä tutkijakeskustelua ja hallinnollista laatukseskustelua. Aineistoni pohjalta kysyn, näkyykö sen kautta suomalaista

sosiaalipalvelujen modernisaatiostrategiaa ja millaiselta se näyttäisi.

Laatu ja toimintojen parantaminen

Kansainvälistyvässä toimintaympäristössä talouden tilanteen, hyvinvointipalvelujen uudistamisen vaateen ja palvelutarpeiden kasvun yhdeksi ratkaisuksi tarjottiin managerialistisia liike-elämän johtamisen malleja. Niihin sisältyivät laadun varmistaminen ja palvelujen parantaminen kuluttajuuden näkökulmasta. Laajemmin kyse oli palvelujen järjestämisen uudesta paradigmasta, siirtymästä tarveperusteisesta järjestelmästä tuloksia ja tuotoksia painottavaan järjestelmään. Keskeistä oli johtajien vallan laajentaminen: johtajilla tuli olla valtaa johtaa tuloksia saadakseen. Hyvinvointipluralismi monituottajamalleineen, palvelujen valinnanvara, palvelujen saamisen selkeät kriteerit, tehokkuus, taloudellisuus sekä palvelujen vaikuttavuus olivat osa tätä palvelujen uudistamisen sanastoa. Samalla uuden julkisjohtamisen (New Public Management, NPM) muodot eriytyivät.

Tutkijakeskustelussa olivat esillä sekä yksityissektorin mallit ja niiden kuluttajuuteen perustuva laatuajattelu että julkispalvelujen erityisyys ja asiakaskäsite. Liike-elämästä tuotuja johtamismalleja kritisoivat (mm. Kickert 1997; Wright 1997; Bouckaert 1993; Metcalfe & Richards 1990; Newman & Clarke 1994) korostivat julkisen sektorin johtamisen omalakisuuutta demokration, ei yksityisen omistajapolitiikan, oloissa. Kun julkisilla verovaroilla kustannettava toiminta edellyttää legitimitteettiä, tilivelvollisuutta ja demokration toteutumista, muistutettiin (mm. Wright 1997) tehokkuuden ja demokration pulmallisesta suhteesta, jossa syntyy ristiriitoja markkinoiden,

valtion ja yhteiskunnan välissä, koska yksityissektorin kapeat kriteerit eivät välttämättä toimi julkisen hallinnon vaatiessa toiminnan legitimitettiin. Jos johtamisen valtuuksien laajentuu päätöksentekoa siirretään poliitikoilta ammattilaisille ja managereille, poliittinen tilivelvollisuus voi hämärtyä. Walter Kickert (1997) muistuttaa NPM:n ongelmista Euroopassa ja painottaa rationaalisuudesta ja tehokkuudesta tinkimistä legitimitettiin ja demokratian hyväksi. Mark Exworthy ja Susan Halford (1999, 10–11) puolestaan näkevät uuden julkisjohtamisen uuden kapitalismin legitimaatiokeinona siirryttäessä tarveperusteisesta ajattelusta tuotoksia ja tuloksia korostavaan ajattelumalliin.

Managerialismissa korostuu kokonaisvaltainen laadunhallinta (Total Quality Management), joka merkitsee eri osapuolille eri asioita. Johtamisen kannalta laadunhallinta tarkoittaa erilaisia laatu-järjestelmiä. Ammattilaisille se merkitsee ammattilisten standardien toteuttamista, mikä taas voi poiketa käyttäjien toiveista ja tarpeista. (Clarke & al. 1994.) Pohjoismaissa NPM:n soveltamista ovat tutkineet mm. Kurt Klausen ja Krister Ståhlberg (1998) sekä Björn Blom (1998), mutta eivät niinkään laadun vaan kuntien kehittämistoiminnan näkökulmasta.

Valtakunnallisen ohjauksen ja paikallisen palvelujen järjestämisen systeemissä suhteessa paikallishallinnon uudistamisen suuntaukset tuovat omat lisäaineiksensa. Paikallishallinnon uudistaminen (Local Government Modernization) kattaa aloitteita, joilla pyritään varmistamaan tehokkaat paikalliset palvelut, johtajuus ja asukkaiden luottamus. Taustana on taloudellisia tekijöitä uudistamisen välttämättöminä ehtoina ja pakotteina (McLaughlin & Jenei 2002, 271–272). Paikallishallinnon uudistamisagendan pontimena oli monia ongelmia, jotka näkyivät erityisesti Isossa-Britanniassa. Näitä olivat keskittämisestä johtuva paikallishallintojen suunnan epäselvyys, uuden demokraattisen legitimitetin tarve, eettisen kehityksen puute palvelujen markkinoilta ostamisen lisääntyessä, palvelujen laadun, integraation ja tilivelvollisuuden ongelmat sekä palvelujen laadun suuri vaihtelu ja kelvollisten palvelujen puute (Hartley & al. 2002, 390). Kansalliseen paikallishallinnon uudistamispolitiikkaan sisältyi laadun varmistaminen. Vaikka painotus oli laatustandardissa, tavoitteena oli kiinnittää enemmän huomiota palvelujen laatuun ja vähemmän tehokkuuteen ja talouteen, mikä merkitsi paradigman-

muutosta. Keskushallinto vaati paikalliselta hallinnolta innovatiivisuuden lisäämistä, samalla kun paikallistason oli säästettävä ja parannettava palvelujen laatua sekä pyrittävä luomaan yhteistyötä keskenään kilpailevien palvelujen tuottajien välillä sosiaalisten kumppanuuksien (Martin 2002, 292–299) avulla.

Uudistamisessa kumppanuudet nähdään palvelujen modernisaation keskeisenä osana. Taloudellisen rahalle vastinetta -ajattelun rinnalla korostetaan nyt myös paikallisten viranomaisten tehtävää varmistaa ihmisen elämänlaadun parantuminen. Kumppanuuteen perustuvassa toimintalinjassa (mm. Martin 2002; Hartley & al. 2002) yritetään yhdistää uusliberaalia talouspolitiikkaa sosiaaliseen inklusioon ja kansalaisten osallistamiseen (Hartley & al. 2002, 388). Nyt puhutaan rinnakkain kustannustehokkuudesta, palvelujen saatavuuden parantamisesta ja laadusta. Muutoksen avaimet ovat markkinoiden, järjestöjen ja paikallishallintojen yhteistyössä ja yhteisöstrategiassa sekä hyvinvoinnin ja eettisyyden esille nostamisessa. Uudistamisen välineinä ovat yhteistyö, paikallisen johtajuus, joustavuus ja vapaus, jossa on vain ”säätelyn interventoiden kevyt kosketus”.

Julkishallinnon muutosstrategioita tiivistetään neljänä eri tapana: tehokkuusmallina, leikkaamisen ja hajauttamisen mallina, erinomaisuuden tavoittelun mallina ja julkispalveluorientaatiomallina (Ferlie & al. 1996, 9–15). Tehokkuusmallissa huomio on talouden kontrollissa, selkeissä standardeissa ja kuluttajaorientaatioissa sekä markkinapalveluissa. Leikkaamisen ja hajauttamisen mallissa kyse on palvelujen leikkaamisesta, standardoinnista ja hajauttamisesta, jossa markkinoilta ostetaan muita paitsi strategisia toimintoja. Tilaaja-tuottajamalli on osa hallintaa samoin kuin matalat organisaatiot. Standardointi on tärkeää, mutta rinnalla korostetaan joustavuutta ja monipuolisuutta. Erinomaisuuden malli korostaa arvojen, kulttuurin, riittien ja symbolien merkitystä. Siinä on kaksi näkökulmaa: alhaalta ylös -malli korostaa oppivaa organisaatiota ja ylhäältä alas -malli kulttuurin muutoksen johtamista karismaattisen yksityissektorin johtajuuden avulla. Neljäs malli, julkispalveluorientaatiomalli, on vielä kehittymätön. Siinä sovitaan yhteen julkisen ja yksityisen sektorin hallinnon ideoita ja julkispalvelun missiota yksityissektorin hyviä käytäntöjä omaksumalla. Vastuullisuus paikallisille palvelujen käyttäjille ja kansalaisille on keskeinen. Avainkäsitteitä ovat kansalaisuus ja julkispalvelun

tehtävät ja arvot, ei siis kuluttajuus-käsite. Tässä ajattelussa laatu sisältää laatualoitteita, julkis palvelun erinomaisuuden osoittamista ja kokonaisvaltaista laatujohtamista, jossa arvolähtökohdat tuodaan julki. Johtamisen legitimizeetti, osallistuminen ja luotettavuus ovat keskeisiä tavoitteita.

Kansainvälisen keskustelun ainekset omaksutaan sovelluskontekstiansi ehdoilla. Meillä tämä on tarkoittanut laadun parantamisvaateen ja kustannustietoisuuden lisääntymistä yhtä aikaa. Managerialistiset johtamisen mallit on otettu hallitusti käyttöön. Kirsi Lähdesmäki (2003, 235–236) näkee muiden maiden kokemuksilla ja hyvillä esimerkeillä olleen tärkeä rooli julkisen sektorin modernisaatioprosessissa. Nämä ovat myötävaikuttaneet siihen, että julkinen sektori on alettu nähdä kansantalouden kilpailutekijänä ja menestykselliseen julkiseen hallintoon on liitetty myönteinen lataus. Klausen ja Ståhlberg (1998) näkevät New Public Managementin Pohjoismaissa kokoomakäsitteenä, byrokratian kritiikistä nousevana paradigmana, jossa julkista palvelutuotantoa leikataan, privatisoidaan ja oletetaan saatavan etuja yritysmaailman mallien omaksumisesta. NPM on eräänlainen sateenvarjokäsite, ei niinkään teoria, vaan kuntien yritys optimoida toimintaa tilanteessa, jossa tavoitteet ovat diffuuseja ja erilaisten tulkintojen kohteita. Kapeassa merkityksessä NPM viittaa yritysajattelupohjaiseen hallintoon, laajassa merkityksessä kuntien oman kehittämispolitiikan toimenpiteisiin. Tällöin keskeisiä ovat hajautus ja alhaalta ylös -strategiat. Managerialistinen, kommunitaristinen ja markkinasuuntautunut linja voivat myös sekoittua toisiinsa paikallistasolla. Markku Temmeksen ja Markku Kiviniemen (1995) mukaan NPM on vakiinnuttanut asemansa hallinnon uudistuspolitiikkaa ohjaavaksi professionaaliseksi opiksi, jonka tavoitteena ovat laadun parantaminen, tulospalkkaus ja palvelun laadun ja asiakasnäkökulman korostaminen.

Toimintaympäristön muutos ja paikalliset laatuhankeet

1990-luvulla oli nähtävissä taloustermistön käytön laajeneminen. Anu Kantolan (2002, 314–315) mukaan taloudella perusteleminen oli ylimpien päättäjien tasolla vallitseva argumentointi 1990-luvulla laman oloissa. Käsitteet tehokkuus, taloudellisuus, tuottavuus ja vaikuttavuus kuulu-

vat tähän sanastoon. Samalla hyvinvointipoliittisten ratkaisujen tekeminen on siirtynyt paikalliselle ja seututasolle. Valtakunnallisen toimintapoliittisen ohjauksen välineiden uudistaminen ajankohtaistui 2000-luvulle tultaessa, samalla kun kunnat ovat joutuneet ottamaan suurempaa vastuuta hyvinvointipalvelujen tuottamisesta.

Myös toimintaympäristöt ovat erilaistuneet 1990-luvun laman jälkeen. Sosiaali- ja terveydenhuollon säästöpäätökset, niukkenevat taloudelliset resurssit ja asiantuntemuksen heikentyminen ovat jo antaneet aihetta puhua hyvinvointivaltion kasvun päättymisestä ja sen supistustrendin alkamisesta. Pelkästä supistumisesta ei ole kysymys, vaan kasvua on tapahtunut joillakin palvelualoilla. Petri Kinnusen ja Jorma Kurkisen (2003, 3–5) mukaan Suomen 1990-luvun palvelujärjestelmä kesti 1990-luvun laman, mutta hyvinvointi on alueellisesti erilaistunut, ja eri puolilla maata asuvien kansalaisten yhdenvertaisuus on vaarantunut. Suuri haaste kunnille onkin, miten turvata muutuneet, määrällisesti laajenevat ja laadullisesti haastavammat palvelutarpeet vähenevillä resursseilla.

Muuttuneessa tilanteessa erilaisia laadun parantamisen malleja on kehitelty ja otettu käyttöön. Laadun hallinta, jatkuva laadun parantaminen, laatujohtaminen ja laatuajattelut ovat olleet kehittelyn kohteina useissa paikallisissa ja valtakunnallisissa projekteissa, joita sosiaalialalla toteutettiin 1990-luvulla lukuisasti. Sosiaalialan laadunhallintaan rajattu kirjallisuushaku tuotti lähes 70 laatuun liittyvää julkaisua tai artikkelia. Siitä näkyy, että sosiaalialalla laadun kehittämistyö nousi uuden tilanteen vaatimuksista ja usein paikallisista tarpeista. Keskeisiä toimijoita olivat asiakasjärjestöt, Suomen Kuntaliitto (mm. Lasso-projektit vanhustenhuollossa ja lastensuojelussa, ITE- ja PIENET-laatuajattelut) ja Stakesin sosiaali- ja terveyspalvelujen laaturyhvät (laatusuosittelun koordinointi; kriteerityö [Idänpään-Heikkilä 2000]; työkalujen kehittäminen ja laatuajattelutuksen tuottaminen sekä asiakaspalautejärjestelmien luominen).

Käsitettä sosiaalialan palvelujen modernisaatio ei laadun kehittelyssä yleensä käytetty. Taustana olivat enemmänkin huoli muutoksesta selviämisestä, profiloitumisesta ja palvelujen perustan turvaamisesta laatua parantamalla sekä välineiden luominen oman toiminnan laadun määrittämiseen ja arviointiin. Asiakas tuli uudella tavalla laadun määrittelyn keskiöön (mm. Outinen & al. 1994; Ylikoski & al. 1999). Laadun hallintaa ja

sen välineitä kehiteltiin (mm. Outinen & al. 1999 & 2001; Holma 1997; Länsi-Suomen lääninhalitus, 1998). Laajimmille palvelualoille, kuten vanhustenhuoltoon, luotiin omaa laatuajattelua (mm. Holma & Virnes 1999; Kukkola 1998; Tenkanen 1998). Myös kehitysvammahuollossa laadun kehittäminen on vireää (mm. Ylikoski & al. 1999; Juusti 1999). Laatukeskustelua käytiin ajoittain vilkkaasti alan ammattilehdissä ja erilaisissa laatuun liittyvissä verkostolehdistä (mm. Stakesin Laatusanomat; Moisio & Haverinen 1997; Suoninen 1996). ISO-standardien soveltaminen sosiaalipalveluihin tuotti sekä onnistumisen että turhautumisen kokemuksia. Toteutetuista hankkeista saatiin soveltuvia työkaluja oman työn jäsentämiseen ja laadun näkökulmien monipuolistamiseen.

Sosiaalialan laatuulkaisuissa ja käydyssä keskustelussa näkyy monenlaisia aineksia, ei vain yhtä laadun parantamisen mallia. Kyse oli laatu-käsitteen määrittelystä, testaamisesta ja haltuun ottamisesta. Näyttää siltä, että myös sosiaalialalla haluttiin profiloitua asiakaslähtöisinä hyvän palvelun tarjoajina, sitoutua laatuun ja tuoda esille asiakaskeskeisempien työtapojen kehittämisen tarvetta sekä ottaa käyttöön sosiaalialalle soveltuvia, osin itse räätälöityjä laatu-järjestelmiä, kun valmiit mallit eivät tuntuneet soveltuvan. Laatu-tarkasteltiin yleensä moninäkökulmaisesti, jolloin tarkastelukulmina olivat rinnakkain asiakasnäkökulma, prosessinäkökulma, professioninäkökulma ja hallinnollinen laatu-työn johtamisen näkökulma. Rakenteellisen ja prosessien laadun varmistamisessa nähtiin keskeisinä paitsi laatu-järjestelmien käyttöönotto myös työntekijöiden ammattitaito, hyvä johtaminen, sujuvat työprosessit ja kirjatut menettelytavat sekä asiakkaiden hyvä palvelu. Rakenteellisia tekijöitä korostettiin edellytyksinä laadukkaiden eli hyvien palvelujen toteuttamiselle. Näitä olivat mm. tilat ja välineet, henkilöstön määrä suhteessa asiakkaisiin ja henkilöstön kelpoisuusehdot. Kansalliset laatu-kannanotot ja laatu-suositukset olivat valtakunnallinen toimintapolitiittinen lähestymistapa laadun parantamiseen julkis-palveluissa ja sosiaalialalla.

Toimintapolitiikkakannanotot uudistamisen välineinä

Kansalliset, laatuun liittyvät toimintapolitiikkakannanotot luotiin monenlaisten haasteiden edes-

sä. Ulkomaisia uuden johtamisen malleja ja palvelujen järjestämisen vaihtoehtoja tarjottiin meil-lekin. Leikkausten ja säästämisen oloissa heräsi huoli palvelujen turvaamisesta. Myös talouden tilan ja toimintaympäristön nopea muutos vaati uudelleen arviointia. Huoli palvelujen saatavuudesta, tasosta ja palvelujen yleisestä tilasta kasvoi laman yllättäessä ja sen jälkeen. Palvelujen leikkaukset huolestuttivat ja alkoivat vaatia toimenpiteitä.

Kansalliset toimintapolitiikkakannanotot olivat välineitä jäsentää ja selkeyttää palvelujen tarjonnan peruskysymyksiä. Ne luotiin keskeisten toimijoiden yhteistyössä. Les Metcalfin ja Sue Richardsin (1990, 224–226) mukaan julkis-palvelun olisikin kehitettävä toimintaympäristönsä mukaiset käsitteet ja metodit. Geert Bouckaert (1993) korostaa toimintaa legitiimeissä olosuhteissa, Jane Newman ja John Clarke (1994, 24–30) puolestaan näkevät uuden managerialistisen vallan tulevan keskelle byrokraattista, ammatilista ja poliittisten voimien kenttää, mikä lisää kokonaisuuden hallinnan kompleksisuutta, kun yhtä aikaa vaikuttavat ammatillinen, korporatiivinen ja byrokraattinen sekä liike-elämän toimintamalli. Ne kaikki ovat sitoutuneet laatuun, mutta laatu-käsitteen painotukset vaihtelevat.

Keskeinen valtakunnallinen toimija oli valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosasto, joka Tuottavuudella tulevaisuuteen -hankkeessa tuotti erilaisia julkaisuja julkishallinnon käyttöön. Olen kuitenkin rajannut erittelyni vain muutamaa keskeiseen toimintapolitiikkakannanottoon, joilla on eniten merkitystä sosiaalipalvelujen uudistamisen kannalta. Olen valinnut tarkastelun kohteeksi valtakunnallisen sosiaali- ja terveysalan laatusuosituksen sekä Julkisten palvelujen laatu-strategia- ja Julkisten palvelujen arviointi -kannanotot. Kysyn näiden asiakirjojen kautta, millaista julkisten palvelujen uudistamisstrategiaa ne edustavat suhteessa edellä eriteltyihin kansainvälisiin uudistamisen suuntauksiin.

Valtiovarainministeriön ja Suomen Kuntaliiton yhteistyössä tuottamat kaksi keskeistä toimintapolitiittista kannanottoa, Julkisten palvelujen laatu-strategia (1998) ja Julkisten palvelujen arviointi (1998), viestittivät laadunhallinnan ja arvioinnin merkitystä julkis-palvelujen kehittämisen välineinä. Julkisten palvelujen laatu-strategian keskeisiä käsitteitä ovat asiakaslähtöiset palvelut, kansalaisuus ja julkiset palvelut. Tässä mielessä kannanotto liittyy Ewan Ferlien ja hänen tutkija-

kumppaneidensa julkispalvelumalliin, asiakaskeisyyden, läpinäkyvyyden, henkilöstön merkityksen ja poliitikkojen vastuun näkökulmien korotuksen sekä palvelusitoumusten ja selkeiden valituskanavien esille nostamisen kautta. Mutta mukana on myös tehokkuusmallin elementtejä, kuten kuluttaja-käsite ja kuluttajien suojeleminen laadukkaiden palvelujen näkemisenä ennen kaikkea kilpailukyvyä ja julkispalvelujen tehokkuuden parantamisen välineenä. Laatu-kriteerien asettaminen voimavarojen mukaan ja julkispalvelujen tehokkuuden parantaminen (Julkisten palvelujen laatu-strategia, 1998, 3) olivat keskeinen lähtökohta ja laatu-standardit, standardoitu termistö ja ISO 8402 -standardi keinovalikoimaa. Näiden kannanottojen sitoutuminen uuden julkisjohtamisen malleihin näkyy julkispalveluorientaation ja tehokkuusorientaation yhdistämisenä. Keskeisenä asian edistämiseksi nähtiin valtiovarainministeriön ja Suomen Kuntaliiton yhteistyö.

Julkisten palvelun arviointi (1998) valmistettiin Julkisten palvelujen laatu-strategia -projektissa niin ikään keskeisten toimijoiden, Suomen Kuntaliiton ja valtiovarainministeriön, yhteistyönä. Tässäkin kannanotossa laadukkaat ja taloudellisesti tuotetut palvelut nähtiin yleisesti kansallisen kilpailukyvyä perustana. Arviointi paikantui politiikkatason välineeksi ja päätöksenteon tueksi. Se määriteltiin tutkimuksellisenä toimintana, jota voidaan tehdä arviointina etukäteen, toiminnan aikana ja jälkikäteen. Arvioinnin näkökulmina esiteltiin standardi- ja normiperusteinen arviointi, panos-tuotos-arviointi, tavoite- ja tarveperusteinen arviointi ja päätöksentekijään tai sen osapuoliin liittyvä monitahoarviointi (Julkisten palvelujen arviointi, 1998, 2-7). Lisäksi määriteltiin arvioinnin peruskäsitteitä ja näkökulmia, kuten esim. arvioinnin prosessin osatekijät, arvioinnin perustelut, hyödyt ja arviointitavat.

Julkisten palveluiden uudistamismallien näkökulmasta (Ferlie & al. 1996) näiden kahden toimintapolitiikkakannanoton ydin on lähinnä tehokkuusmallissa ja talouden korostuksessa, vaikka julkispalvelun erityisyys on mukana. Julkisten palvelujen arviointi -kannanotto määrittää arvioinnin osaksi palvelujen uudistamista käyttämättä kuitenkaan tätä käsitettä. Sen sijaan puhutaan julkisten palvelujen kehittämisestä. Työyhteisöjen kehittämisen ja arvioinnin välineinä nähdään henkilöstön tyytyväisyys, ISO-standardit sekä erilaiset yhdistelmämittarit kuten Balanced Score Card. Organisaation kehittäminen puoles-

taan nähdään parempien palvelujen tuottamisen reuna-ehdona.

Valtakunnallisten toimintapolitiikkalinjausten luonne on tavoitteiden asettamisessa sekä laatu- ja arviointikäsitteiden omaksumisessa palvelujen uudistamiseen. Näiden mukaan palvelujen uudistamisen tulisi perustua kansallisen kilpailukyvyä, kustannustietoisuuden ja tehokkuuden tavoitteisiin, huomioon ottaen julkisten palvelujen tuottamisen toimintaympäristö yleisellä tasolla. Kun siirretään tarkastelukulmaa valtakunnallisiin sosiaalialan ja sosiaalipalvelujen laatusuosituksiin, millaiselta sosiaalipalvelujen uudistamisen päälinjat sitä kautta näyttäytyvät?

Palvelujen modernisaatiota valtakunnallisilla sosiaalialan laatusuosituksilla?

Yleisemmät valtakunnalliset toimintapolitiikkakannanotot ja julkispalvelujen kansainvälinen uudistamiskeskustelu ovat tausta-aineistona, kun siirrymme erittelemään muutamaa sosiaalialan laatusuositusta. Sosiaali- ja terveysalan ensimmäinen laatusuositus (Laadunhallinta ..., 1995) luotiin keskeisten osapuolten laajassa yhteistyössä. Sitä tarkennettiin vuonna 1999 sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevalla laadunhallintasuosituksella (Sosiaali- ja terveydenhuollon laadunhallinta 2000-luvulle). Valmistelun osapuolina olivat keskeiset sosiaalialan valtakunnalliset toimijat: sosiaali- ja terveysministeriö, Stakes ja Suomen Kuntaliitto. Suositus korostaa asiakkaiden osallistumista, johtamisen merkitystä sekä prosessien johtamista ja laadunhallinnan systematisointia. Tämä suositus tuo esille laadun moninäkökulmaisuu- den ja tasapainoilee eri näkökulmien (asiakasnäkökulma, professionäkökulma sekä johtamisen ja hallinnon näkökulma) välillä. Näkökulmaero talous-, tehokkuus- ja kustannuslähtöisistä muutoksen perusteluista sosiaali- ja terveysalan toiminnan sisällön korostuksiin näkyy verrattaessa Julkisten palvelujen laatu-strategia- ja Julkisten palvelujen arviointi -kannanottoihin.

Sosiaali- ja terveysministeriön Tavoite- ja toimintaohjelmassa (TATO) esitettyjen sektorikohtaisten suositusten valmistelu käynnistettiin sosiaali- ja terveysministeriön, Suomen Kuntaliiton ja Stakesin yhteistyönä. Sosiaali- ja terveysministeriön toimintaohjelman mukaan suosituksia oli tarkoitus valmistella vanhuspalveluihin, mielen-terveyspalveluihin, päihdehuoltoon, perheiden ja

Kaavio 1. Sosiaalipalvelujen laatusuositusten arvoperusta, laadun elementit ja arvioitavuus

Suositus Laatu ja sen arviointi	Ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskeva suositus	Mielenterveys- palveluiden laatusuositus	Päihdepalvelujen laatusuositukset
Palvelujen kehittämisen/ uudistamisen perusta/ ideologia	<ul style="list-style-type: none"> – palvelurakenteen kehittäminen paikallisista tarpeista ja voimavaroista lähtien – hoidon ja palvelun jatkuva kehittäminen – laadun säilyttäminen 	<p>Moninäkökulmaisuus ja prosessiajattelu:</p> <ul style="list-style-type: none"> – tarvelähtöisyys (kuntalaisen, ammattihenkilöstön, hallinnon näkökulmat) 	<p>Moninäkökulmaisuus ja prosessiajattelu:</p> <ul style="list-style-type: none"> – suunnittelulähtöisyys – asiakastyön laatu, ammatillinen laatu ja johtamisen laatu – palvelujen saatavuus ja prosessien sujuvuus
Rakenteellisen laadun elementit	<ul style="list-style-type: none"> – luvattu palvelutaso – palveluoikeuksien määrittely 	<ul style="list-style-type: none"> – ihmisarvo ja ihmisoikeudet 	<ul style="list-style-type: none"> – perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen
Laatutyön tietoperusta	<ul style="list-style-type: none"> – vanhuspoliittinen ohjelma, – palvelurakenteen kehittämisohjelma – paikallinen palvelukatsaus 	<ul style="list-style-type: none"> – hyvinvointipoliittinen ohjelma ja – mielenterveystyön kokonaissuunnitelma 	<ul style="list-style-type: none"> – päihdestrategia ja sille asetettavat vaatimukset – hoito- ja kuntoutussuunnitelma
Laadun arviointikriteerit	<ul style="list-style-type: none"> – näyttö ja käypä hoito -suositukset – eettisyys 	<p>palveluvalikoima ja työmenetelmät:</p> <ul style="list-style-type: none"> – hyvä ennaltaehkäisy, palvelu ja hoito, monipuolinen kuntoutus – voimavaraistavat työtavat – kuntouttava työote 	<ul style="list-style-type: none"> – laajaan kokemukseen tai teolliseen näyttöön perustuvat menetelmät eettisin kriteerein – hyvät käytännöt
Vaikutukset	<ul style="list-style-type: none"> – asiakasmaksut – palvelukatsauksen arviointi – luvattun palvelutason toteutuminen – palvelukriteerien toteutuminen – tavoitteiden saavuttamisen aste 	<ul style="list-style-type: none"> – hyvinvointiohjelman toteutuminen – systemaattiset palautejärjestelmät – arvioinnin menetelmien käyttö 	<ul style="list-style-type: none"> – hoito- ja kuntoutussuunnitelman laadinta – palvelujen saatavuuden seuranta – palvelujen kohdentumisen seuranta – arviointimenetelmien käyttö

lasten palveluihin sekä toimeentulotukeen. Suosituksia oli huhtikuuhun 2003 mennessä tullut painosta seuraavasti:

- Ikäihmisten hoitoa ja palveluja koskeva laatusuositus (STM 2001: 4)
- Mielenterveyspalveluiden laatusuositus (STM 2001: 9)
- Päihdepalvelujen laatusuositukset (STM 2002: 3).

Suosituksia tukevia oppaita ja julkaisuja on tuotettu mm. sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (Sosiaalihuollon ..., 2001), vanhuspalvelujen suunnittelusta (Vaarama & al. 2001) ja ikäihmisten hoito- ja palvelusuunnitelmasta työntekijöille ja palveluista päättävälle (Päiväranta & Haverinen 2002).

Kaaviossa 1 tiivistän sosiaalialaa koskevien kolmen laatusuosituksen käsitteitä ja painotuksia muutamasta näkökulmasta. Tausta-aineistona ovat kansainvälinen tutkijoiden käymä laatuksenkustelu, paikallishallinnon uudistamiskeskustelu, kansalliset toimintapolitiikkakannanotot sekä kysymys talousvaikeuksien jälkeisen tilanteen hallinnasta sosiaali- ja terveysalalla. Kysyn näiden suositusten kautta, onko meillä näkyvissä omaa sosiaalipalvelujen uudistamislinjaa laatuksien ympärille rakentuneena ja jos on, millaisia elementtejä siinä näyttäisi olevan.

Laatusuosituksen rakenteellisen laadun (hyvien palvelujen tuottamisen edellytykset) välineitä ovat erilaiset ohjelmat (vanhuspoliittinen ohjelma, palvelurakenteen kehittämisohjelma, hyvinvointi-

poliittinen ohjelma, mielenterveyshuollon kokonais-suunnitelma ja päihdestrategia), joita valmisteltaessa joudutaan ottamaan kantaa eettisiin arvoihin ja palvelutasoihin, henkilöstön määrään, kelpoisuuksiin ja johtamiseen. Ohjelmat näkyvät perusrakenteena toteutettaessa laatua mikrotasolla asiakastyössä. Suosituksissa luotetaan strategiaan sektorikohtaisiin suunnitelmiin ja hyvinvointipoliittisiin ohjelmiin laadun rakenteellisenä perustana. Ohjelmatyön lisäksi henkilöstön osaaminen, ammattitaito ja kelpoisuudet, hyvä johtaminen, yhteistyö ja yleinen eettisyys toimintoja toteutettaessa ovat painottuneet vahvasti. Laatutyön moninäkökulmaisuus tarkoittaa tässä sitä, että mukana ovat asiakasnäkökulma, ammatillinen ja hallinnollinen laatu näkökulma. Asiakaslähtöinen laatu merkitsi asiakkaiden tarpeiden pohjalta lähtevää auttamista, palveluvalikoimaa ja monipuolisia menetelmiä.

Yleisempiin toimintapolitiikkakannanottoihin (Julkisten palvelujen laatustrategia ja Julkisten palvelujen arviointi, 1998) verrattuna sosiaali- ja terveydenhuollon laatu suositukset etäännyvät talous- ja tehokkuuskorosteisesta julkis palvelujen uudistamisen paradigmat. Kustannustietoisuus on yleisesti esillä. Se näkyy mm. päihde palvelujen laatu suosituksessa. Sosiaalipalvelujen sektorikohtaisissa laatu suosituksissa laadun tarkastelu lähtee sosiaalipalveluiden toimintaympäristön ja tällä alalla tehtävän työn sisällöllisistä vaatimuksista. Tämä tarkoittaa laadun kolmen näkökulman, asiakas laadun, ammatillisen ja hallinnollisen laadun, yhtäaikaista huomioon ottamista. Olof Rieperin ja J. Maynen (1998) erittelyssä korostuu palvelujen laadun kolmitasoisuus painottuneena palvelutuotannon tuloksiin. Heille mikrotason laatu on yhteydessä palvelutuotannon tuloksiin, mesotasolla taas palvelujen tuotoksiin ja makrotasolla julkisiin arvoihin. Tämän vuoksi on tärkeää arvioida laatu aloitteita korkeamman tason poliittisia tavoitteita ja sosiaalisia arvoja vasten.

Sosiaalipalvelujen laatu suosituksissa toiminnan sisällölliset vaatimukset ja niiden korostaminen näkyvät tehokkuutta ja kustannuksia korostavan sosiaalipalvelupolitiikan eräänlaisena vasta argumentaationa. Niissä ihmisten oikeus saada laadukkaita eli hyviä palveluja nostaa esille periaatteellisemmat palvelujen toteuttamisen kysymykset. Näitä ovat mm. perusoikeudet, ihmisoikeudet ja niiden toteutuminen, autettavan ihmisen kohtaaminen, palveluvalikoiman ja ihmisten tarpeiden suhde, mutta monessa merkityksessä myös

eettisyys, johon Rieperin ja Maynen (1998) makronäkökulma viittaa. Makrotason laatuun kuuluvat sosiaaliset arvot ja poliittiset tavoitteet. Järjestelmä keskeisestä laadun määrittelystä näkyy siirtymää kohti asiakas lähtöisyyttä (mm. asiakas näkökulma ja monipuoliset palvelut). Valinnanvara käsitettä ei käytetä, mutta monipuolisuus kuvaa pyrkimystä samaan suuntaan.

Palvelujen laadun perus lähtökohtia ovat mm. palvelujen saavutettavuus, saatavuus ja palvelujen saamisen kriteerit. Palvelutasoon ja palvelujen saamisen kriteereihin on otettu kantaa ikäihmisen palveluja koskevassa laatu suosituksessa. Siinä todetaan selkeästi luvattujen palvelutason kirjaaminen ja palveluoikeuksien kriteereiden määrittely. Palveluoikeuksien kriteerit ovat olennaisia välineitä selkeytettäessä tarpeiden ja resurssien suhdetta.

Palvelun laatu on viime kädessä sitä, mitä asiakas saa. Palvelun laatu todentuu mikrokoke muksina ihmisen ja palvelujärjestelmän kohtaamisessa ja vuorovaikutuksessa. Tällöin ovat tärkeitä kohtaaminen, eettisesti kestävät toimintatavat ja interventiot, työ menetelmät ja niiden edellyttämä ammattitaito arjessa. Palveluoikeuksien kriteereiden määrittely ja luvatussa palvelutasossa pysyminen ovat palvelujen tarvitsijoiden kannalta vahvoja välineitä. Niitä ovat myös systemaattiset palaute järjestelmät, mikäli ne johtavat toimintatapojen muutoksiin. Erilaiset hoito- ja palvelu- tai hoito- ja kuntoutussuunnitelmat ovat välineitä, joilla ratkaistaan tarpeiden ja resurssien suhdetta, mikäli suunnitelmat toteutetaan käytännössä. Palvelujen laatu on myös hyvää kohtelua, ihmisarvon kunnioittamista ja rehellisyyttä tarjolla olevista palveluista palvelujen tarvitsijoille sekä hyvää lopputulosta palvelujen saajien kannalta.

Mikrotason laadun olennainen perusta on auttamistyön tietopohja. Kyse on siitä, millaiseen tietoon annettavat palvelut perustuvat. Mitä tiedetään siitä, mikä toimii käytännössä ja auttaa ihmisiä. EU:ssa käytetään käsitettä hyvät käytännöt. Tämä käsite kuuluu julkishallinnon johtamisagendaan. Hyvät käytännöt käsitteeseen liittyvät odotuksia joidenkin käyttäytymismallien ja asenteiden validiudesta ja toisten hylkäämisestä (Pollitt & al. 1998, 27–28). Lähtökohtana on, että hyviä toimintakäytäntöjä tai sen elementtejä voidaan eristää, arvioida ja siirtää toiseen toimintaympäristöön. Tietoperustaa voidaan tarkastella monenlaisena tieteellisenä tietona ja näyttönä, parhaan mahdollisen tiedon pohjalta tai laadullis-

sempana näyttönä, jolloin asiakkaiden kokemukset palvelujen toimivuudesta ja vaikuttavuudesta ovat keskeinen lähtökohta ja kriteeri.

Sosiaalialan laatusuosituksen laatutyön tietopohjasta pohjaa laajaan kokemukseen, näyttöön tai tieteelliseen näyttöön perustuviin menetelmiin, mutta eettiset kriteerit huomioon ottaen. Menetelminä ovat esillä mm. kuntouttava työote, voimavaraistavat työtavat, hyvät käytännöt, luvatussa palvelutasossa pysyminen ja palveluoikeuksien kriteerien selvittäminen. Päihdepalvelujen laatusuosituksessa eettisyys on tieteellisen näytön rinnalla keskeinen lähtökohta. Tieteellisen näytön, hyvien käytäntöjen ja vaikuttavien interventtioiden taustalla on kansainvälinen ajankohtainen keskustelu.

Evidence-Based Practice- ja Knowledge-Based Practice -vaatimus on esitetty terveyspalvelujen ohella myös sosiaalipalveluille. Tässä tavoitteessa kiteytyvät erilaiset näkemykset näytöstä, evidenssistä ja näiden arvottamisesta. Varsinaisesti Evidence-Based Practice -liikkeellä tarkoitetaan tieteelliseen näyttöön pohjaavaa toimintaa, kapeimmassa merkityksessä randomisoitujen kontrolloitujen kokeiden tai kvasi-randomisoitujen koeasetelmien pohjalta, jolloin vaikuttavuus on kausaalisuhteen osoittamista interventtioiden ja vaikutusten välillä. Systemaattisilla kirjallisuuskatsauksilla kootaan analysoitu tutkimustieto toimintamallien toimivuudesta ja vaikuttavuudesta ammattilaisten ja yleisön käyttöön. Tätä työtä varten toimivat kansainväliset Cochrane- ja Campbell-verkostot. Sosiaalipalveluissa vaatimus tieteelliseen tietoon perustuvien työmenetelmien käytöstä on pulmallinen. Tässä ollaan varsin alussa, eikä kovaan tieteelliseen näyttöön perustuvaa toimintamalli- ja menetelmätietoa vielä juuri ole kriteerit täyttävinä kirjallisuuskatsauksina.

Sosiaalipalvelujen laatusuositukset näyttävät rakentuvan julkis palveluorientaatiomallin mukaisina (Ferlie & al. 1996). Tässä aineksina ovat vastuullisuus paikallisille käyttäjille, arvolähtökohtien esille tuominen, pyrkimys osallistaa ihmisiä sekä hyvä johtaminen (mm. päihdepalvelujen laatusuositus). Yleistavoitteena on sosiaalipalvelujen erinomaisuuden tavoittelu laadun parantamisen avulla, ja välineinä ovat systemaattisesti koottu palaute ja vakiinnutetut palvelujen käyttäjien palautejärjestelmät (mm. mielenterveyspalveluiden laatusuositus).

Kansalliset sosiaalialan laatusuositukset voidaan nähdä Rieperin ja Maynen tarkoittamana ja Fer-

lien ja hänen tutkijakumppaneidensa erittelemistä näkökulmista muistutuksena olennaisimmista palvelun tekijöistä. Jos laatusuosituksia tarkastellaan toimeenpanon, seurattavuuden ja arvioinnin kannalta, arviointikriteerit ovat keskeisessä asemassa. Anu Muurin sisäisen muistion (2003) mukaan mitattavia indikaattoreita ei laatusuosituksiin sisältynyt. Mielenterveyspalveluiden laatusuosituksessa todetaan indikaattoreiden valmistelun edellyttävän uutta työvaihetta. Muissa laatusuosituksissa ei tähän ole otettu kantaa. Laadun kehittäminen ja ohjaustoiminta varhaiskasvatuksessa -tutkimuksessa (Alila 2003, 90–94) todettiin kuntien välillä olevan suuria eroja. Yli puolessa kunnista ei ollut käytössä systemaattista laadunarviointijärjestelmää eikä laatumittareita. Tutkijoiden mukaan toimintaan sopivien laatumittareiden kehittäminen ei olekaan helppoa.

Sosiaalipalvelujen uudistaminen näkyy ihmisarvon ja ihmisoikeuksien toteutumisen esille nostamisessa, tukeutumisessa erilaisiin paikallisiin strategioihin, kokonaissuunnitelmiin ja ohjelmiin sekä laadun moninäkökulmaisuuksessa ja erilaisissa yksilökohtaisissa palvelusuunnitelmissa. Mikrotaason laadun toteutumisessa suunnitelmallisuus nostetaan asiakastyön arvoksi asiakaskohtaisilla hoito-, palvelu- ja kuntoutussuunnitelmilla. Ammatillisen työn tietoperustassa eettisyys on mukana monessa merkityksessä: eettiset käypä hoito-suositukset, hyvät käytännöt sekä laajaan kokemukseen tai tieteelliseen näyttöön perustuvat monipuoliset työtavat ja työmenetelmät, mutta myös palveluoikeuksien kriteereiden määrittely ja luvattun palvelutason tarjoaminen.

Laatusuositusten kautta näkyvässä palvelujen uudistamisessa on hyvin erilaisia aineksia. Painopiste on suunnittelussa, rakenteissa ja panoksissa, ei niinkään tuotoksissa, tuloksissa ja vaikutuksissa. Laatusuositukset tarjoavat sosiaalialalle työn eettisen perustan, rakenteellisen laadun olennaisia elementtejä ja korostavat laadun eri näkökulmien rinnakkaisuutta ja yhteen sovittamista sekä hyvää työn tietoperustaa. Painopiste on siirtymässä kohditi asiakasta. Laadun mikro-, meso- ja makrotason tai rakenteiden, prosessien ja asiakasvaikutusten näkökulmat ovat esillä, mutta niiden toteuttamisen ja seurannan kysymykset nostetaan esille tarjoamatta välineitä niiden tarkempaan arviointiin. Palvelujen saavutettavuuden ja saatavuuden kysymykset, työn tietoperustan ja palvelujen vaikutusten kysymykset edellyttävät pitkäjänteistä jatkotyötä. Niitä ei ratkaista laatusuosituksilla.

Johtopäätökset ja pohdinta

Sosiaalipalvelujen laatusuosituksen kautta näkyvät valtakunnallisten toimintapolitiikkakannanottojen ja sosiaalialan laatusuosituksen erilaiset näkökulmat uuden julkishallinnon johtamisen suuntauksiin. Sosiaalialan laatusuosituksissa on selkeästi sitouduttu julkispalveluorientaatioon ja etäännytty kansainvälisen keskustelun talousläh- tökohtaisista korostuksista sosiaalipalvelujen uudistamisessa.

Laatusuosituksen käyttöönotossa on kyse myös valtakunnallisen ja paikallisen toimijatasen suhteen luonteesta. Siinä on tapahtunut muutoksia. Vaikka pohjoismaiset paikallishallinnot ovat olleet kansainvälisten standardien mukaan vahvoja, paikallinen itsehallinto on aina ollut valtion ohjauksen ja kontrollin kohde. Taloudellisen taantuman vaikutus sitoi kunnat taloudelliseen sopeuttamiseen. Samalla ristiriidat ja kehityserot korostuivat. Toteutetut uudistukset ja taloudellisen tilan korostaminen palvelupolitiikassa ovat tuoneet uuden aikakauden, jossa joustavuus palvelujen tarjonnassa on lisääntynyt (Rose 1997, 142–144). Erik Albaek tutkijakumppaneineen (1996), Teppo Kröger (1997) ja Ilkka Pyy (1998) puhuvat hyvinvointikunnista paikallisen hyvinvointipolitiikan luojina. Kunnilla on valta päättää, miten ne tuottavat palvelut, kun valtion rahoitus on pudonnut puolesta noin 20 prosenttiin ja samalla kuntien rahoituspohja palvelujen järjestämiseen on entistä epävarmempi (Julkunen 2003, 27).

Viime vuosikymmenen kuluessa on tapahtunut siirtymä laajentumisen jälkeiseen mukautettuun hyvinvointivaltioon, sopeuttamisen tilaan, jossa ”hiipivät muutokset” (Julkunen 2003) ovat tuottaneet suuren kokonaisvaikutuksen. Sen osioita ovat valtiovarainministeriön taloutta korostava esityslista, hälytystilan politiikka ja taluskriisin seurauksena kriisi- ja säästötietoisuus. Uusliberaali rakennemuutos on haastanut kansallisvaltiot, jolloin ”tyhjentyneessä hyvinvointivaltiossa” sosiaalinen valta on siirtynyt moneen suuntaan: ulos markkinoille, ylös kansainvälisille elimille ja EU:lle, alas kuntiin ja sivulle kansalaisliikkeille, järjestöille ja kolmannelle sektorille (Julkunen 2003, 22–23). Tämä haastaa valtakunnallisen julkispalvelujen ohjauspolitiikan ja sen keinot.

Ohjauspoliittisesti sosiaalialan laatusuosituksen valmisteluprosessi on palvelujen uudistamisen merkittävä avaus. Se edustaa siirtymää uuteen toimintatavalliseen yhteistyöhön perustuvaan para-

digmaan, mikä näkyy erityisesti suositusten laajan valmistelun ja osallistavan työtavan kautta. Suositukset on valmisteltu yhteistyössä, jossa keskeiset osapuolet ja verkostot ovat voineet vaikuttaa niiden sisällöllisiin painotuksiin. Näin on syntynyt tärkeää sosiaalista pääomaa, vuorovaikutusta, luottamusta ja yhteisempää näkemystä. Yhteistyö-käsite kuvaa mahdollistamisen prosessia ja toimintaa monien toimijoiden kentässä, kun tavoitteena on ratkaista ongelmia ja saavuttaa tavoitteita poliittisessa ja hallinnollisessa kontekstissa, ja sosiaalinen pääoma puolestaan edellyttää luottamusta Tarja Saarelaisen (2003, 17–19) mukaan.

Sosiaalipalvelujen laatusuosituksen valmisteluprosessi sisältää siirtymän suuntaan, jota voisi kuvata käyttämällä käsitteitä hallinta (governance), sosiaalinen pääoma ja verkostot. Kyse on siirtymästä New Public Management -ajattelusta kohti hallintaa. Kun New Public Managementissa on kyse asiakasorientaatiosta, asiakkaiden intresseistä, suoriutumisen arvioinnista, tuotoksista sekä julkisen ja yksityisen välisestä kumppanuudesta, jälkikäteiskontrollista ja riskien hallinnasta, on hallinnassa näkökulma toinen. Siinä keskeisiä ovat kansalaisuuden orientaatio, erilaisten intressiryhmien yhteistyö sekä organisaatioiden väliset verkostot ja verkostoihin perustuva toiminta, jossa yhtä aikaa ovat läsnä itsenäisyys ja keskinäinen vaihto, sekä uusien kollektiivisten mahdollisuuksien luominen pyrittäessä ymmärtämään, luomaan yleisempää näkemystä ja hallitsemaan kompleksista moninaisuutta (Saarelainen 2003, 35).

Sosiaalipalvelujen uudistamisen keskeinen elementti saattaakin olla työtapa ja prosessi, jossa intressitahojen yhteistyö, verkostot ja luottamus ovat keskeisiä. Rinnalla oleva toinen näkökulma tukeutuu valtakunnallisten standardien, sektorikohtaisten laatukriteerien ja -mittareiden ja palvelujen minimitasojen määrittelyyn. Palvelujen vaikuttavuuden osoittaminen vaatii tulosten ja tuotosten mittaamisen välineitä. Vaikka tieteellistä näyttöä koskevassa keskustelussa on erilaisia painotuksia, tilastollisesti osoitettujen nettovaikutusten vaatimus on kova tavoite, jos sellainen valitaan. Vaikuttavuuden tieteellisesti pätevä ja luotettava arviointi edellyttää interventioiden vaikutusten kausaalisuhteiden osoittamista ja suuria kustannuksia vaativia tieteellisiä koeasetelmia, mutta myös eettistä keskustelua tämän toimintatavan soveltuvuudesta sosiaalipalvelujen yhteyteen.

Jos palvelujen makrotason laadun turvaaminen on olennaisin palvelujen uudistamisessa, voisi

päytyä Rieperin ja Maynen ajatuksia mukaillen periaatteellisia ja eettisiä kannanottoja sisältävien valtakunnallisten laatusuosituksen riittävyteen. Tämä edellyttää luottamusta paikalliseen toimeenpanoon ja sen eettisyyteen. Palvelutasojen eriydyttyä paikallisesti ja seudullisesti, luottamus ei välttämättä ole jatkossa enää itsestään selvää. Mikäli vaihtelu palvelujen saatavuudessa kasvaa, kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun ja oikeusturvan toteutumiseksi on luotava palvelujen saatavuutta turvaavia järjestelmiä, kuten määriteltävä palvelujen saatavuuskriteereitä palvelujen järjestelmän tilivelvollisuuden sekä palvelujen legitimitetin ja uskottavuuden kannalta.

Sosiaalipalvelujen uudistamisessa joudutaan ot-

tamaan kantaa yhteiskunnallisten palvelujen merkitykseen eri väestöryhmien selviytymisessä. Samalla eettisen keskustelun tarve korostuu, kun henkinen toipuminen kymmenen vuoden takaisesta lamasta näyttää viipyvän. Päätäjien kokemuksellisia näkymiä ja odotuksia mittaava uusin sosiaalibarometri (Eronen & al. 2003) korostaa alueellisia sosiaalipoliittisia strategioita ja pitkäkestoisia toimintaohjelmia keinoina ratkaista väestöryhmien polarisaatiota. Monensuuntaisissa, samanaikaisissa kehitysprosesseissa saatetaan tarvita ohjauksen keinojen monipuolistamista. Tämä tarkoittaisi mm. selkeää sosiaalipalvelujen modernisaatiopolitiikan ja valtakunnallisten laatusuosituksen jatkotöiden yhtäaikaista pohdintaa.

KIRJALLISUUS

- ALBAEK, ERIK & ROSE, LAWRENCE & STRÖMBERG, LARS & STÅHLBERG, KRISTER: Nordic Local Government: Developmental Trends and Reform Activities in the Postwar Period. Helsinki: The Association of Finnish Local Authorities, 1996
- ALILA, KIRSI: Laadun kehittäminen ja ohjaustoiminta varhaiskasvatuksessa. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2003: 1. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2003
- BLOM, BJÖRN: Marknadsorientering av socialtjänstens individ- och familjeomsorg: om villkor, processer och konsekvenser. Studier i socialt arbete vid Umeå universitet. Umeå: Umeå universitet, 1998
- BOUCKAERT, GEERT: Governance Between Legitimacy and Efficiency: Citizen Participation in the Belgian Fire Services. P. 225–261. In: Kooiman, Jan (ed.): Social Policy and Social Justice. Cambridge, Oxford, Malden: IPPR Reader Policy Press, 1993
- CLARKE, JOHN & COCHRANE, ALLAN & MCLAUGHLIN, EUGENE (eds.): Managing Social Policy. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications Ltd, 1994
- ERONEN, ANNE & KINNUNEN, PETRI & LONDEN, PIA & SELKÄLÄ, ARTO & SILTANIEMI, AKI & SÄRKELÄ, RIITTA & URPONEN, KYÖSTI: Sosiaalibarometri. Hyvinvointipalvelujen tuottajien ajankohtainen tilanne ja näkemys kansalaisten hyvinvoinnista. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 2003
- EXWORTHY, MARK & HALFORD, SUSAN: Professionals and the New Public Managerialism in the Public Sector. Buckingham, Philadelphia: Open University Press, 1999
- FERLIE, EWAN & PETTIGREW, ANDREW & ASHBURNER, LYNN & FITZGERALD, LOUISE: The New Public Management in Action. Oxford, New York: Oxford University Press, 1996
- HARTLEY, JEAN & BUTLER, MICHAEL J. R. & BENINGTON, JOHN: Local Government Modernisation. UK and comparative analysis from an organizational perspective. Public Management Review 4 (2002): 2, 387–404
- HOLMA, TUPU: ITE-menetelmä työyksikön itsearviointiin ja laadunhallintaan sosiaali- ja terveydenhuollossa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 1997
- HOLMA, TUPU & VIRNES, EEVALIISA: Laadunhallinta vanhusten kotihoidossa ja asumispalveluissa; toimintamalleja ja työvälineitä laatutyöhön. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 1999
- IDÄNPÄÄN-HEIKKILÄ, ULLA: Laatuksiteerit: suuntaviivoja tekijöille ja käyttäjille. Aiheita 20/2000. Helsinki: Stakes, 2000
- IKÄIHMIEN HOITOA JA PALVELUJA KOSKEVA LAATUSUOSITUS. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 4. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Kuntaliitto, 2001
- JULKISTEN PALVELUJEN ARVIOINTI. Helsinki: Suomen Kuntaliitto ja Valtiovarainministeriö, 1998
- JULKISTEN PALVELUJEN LAUSTRATEGIA. Helsinki: Suomen Kuntaliitto ja Valtiovarainministeriö, 1998
- JULKUNEN, RAIIJA: Hyvinvointistrategisen ajattelun muutos. S. 16–37. Teoksessa: Kinnunen, Petri & Kostamo-Pääkkö, Kaisa (toim.): Alueelliset hyvinvointistrategiat. Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskusten julkaisusarja 5. Oulu: Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus, 2003
- JUUSTI, JYRI (toim.): Kiinni laatuun. Helsinki: Kehitysvammaliitto, 1999
- KANTOLA, ANU: Markkinakuri ja managerivalta. Poliittinen hallinta Suomen 1990-luvun talouskriisissä. Helsinki: Helsingin yliopisto, 2002
- KICKERT, WALTER J. M. (ed.): Public Management and Administrative Reform in Western Europe. Cheltenham, UK & Lyme, US: Edward Elgar, 1997
- KINNUNEN, PETRI & KURKINEN, JORMA: Kohti hyvinvointistrategiaa. S. 1–15. Teoksessa: Kinnunen, Petri & Kostamo-Pääkkö, Kaisa (toim.): Alueelliset hyvinvointistrategiat. Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskusten julkaisusarja 5. Oulu: Pohjois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus, 2003

- KLAUSEN, KURT & STÄHLBERG, KRISTER: *New Public Management i Norden: Nye organisations- og ledelseformer i den decentrale velferdsstat*. Odense: Universitetsforlag, 1998
- KUKKOLA, HANNELE: *Laatuprojektin loppuraportti*. Helsinki: Vanhustyön keskusliitto, 1998
- KRÖGER, TEPPO: *Hyvinvointikunnan aika: Kunta hyvinvointivaltion sosiaalipalvelujen rakentajana*. Acta Universitatis Tamperensis 561. Tampere: Tampereen yliopisto, 1997
- LAADUNHALLINTA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLOSSA. Valtakunnallinen suositus sosiaali- ja terveydenhuollon laadunhallinnan järjestämisestä ja sisällöstä. Helsinki: Stakes, 1995
- LAATUSANOMAT. Terveyspalvelujen laaturyhmän verkkotolehti. Stakes
- LÄHDESMÄKI, KIRSI: *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen*. Acta Wasaensia. No 113, Hallintotiede 7. Universitatis Wasaensis, Vaasan yliopisto, 2003
- LÄNSI-SUOMEN LÄÄNINHALLITUS, SOSIAALI- JA TERVEYSOSASTO. Asiakkaat arvioivat sosiaalityöntekijän palveluita: selvitys sosiaalityön ulkoisesta palveluvyytystä Jyväskylässä, Keuruulla, Laukaassa, Pihlputaalla, Saarijärvellä, Viitasaarella sekä Keski-Suomen sairaanhoitopiirissä. Länsi-Suomen lääninhallituksen julkaisusarja, 1998
- MARTIN, STEVE: *The Modernization of UK Local Government. Markets, Managers, Monitors and Mixed Fortunes*. Public Management Review 4 (2002): 3, 291–307
- MCLAUGHLIN, KATE & JENEL, GYÖGY: *Comparative Perspectives on Modernizing Local Governance*. Public Management Review 4 (2002): 3, 271–274
- METCALFE, LES & RICHARDS, SUE: *Improving Public Management*. Enlarged edition. London: Sage Publications Ltd, 1990
- MIELENTERVEYSPALVELUIDEN LAATUSUOSITUS. Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toimintaohjelman (TATO) mielenterveyden valmistelu- ja seurantar ryhmä. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 9. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Kuntaliitto, 2001
- MOISIO, JUSSI & HAVERINEN, RIITTA: *Työprosessien mallintaminen sosiaalihuollossa*. Dialogi 5/1997, 52–53
- MUURI, ANU: *Sisäinen muistio valtakunnallisen sosiaalialan laatusuosituksen sisältämistä kriteereistä ja niiden arvioitavuudesta*. Stakes 2003
- NEWMAN, JANE & CLARKE, JOHN: *Going About Our Business? The Managerialization of Public Services*. P. 13–32. In: Clarke, John & Cochrane, Allan & McLaughlin, Eugene (eds.): *Managing Social Policy*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications Ltd, 1994
- OUTINEN, MAARIT & MÄKI, T. & SIIKANDER, SATU & LIUKKO, MATTI: *Laatu kannattaa, mikä kannattaa laatutyötä? Selvitys laadunhallinnasta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Aiheita 8/2001*. Helsinki: Stakes, 2001
- OUTINEN, MAARIT & HOLMA, TUPU & LEMPINEN, KRISTIIINA & HAVERINEN, RIITTA: *Seitsemän la-*
- tupolkua: vaihtoehtoja laadunhallintaan sosiaali- ja terveydenhuollossa*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Stakes, Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskus, 1999
- OUTINEN, MAARIT & HOLMA, TUPU & LEMPINEN, KRISTIIINA: *Laatu ja asiakas: laatutyöskentely sosiaali- ja terveysalalla*. Helsinki: WSOY, 1994
- POLLITT, CHRISTOPHER & BIRCHALL, J. & PUTMAN, K.: *Decentralising Public Service Management*. Hong Kong: MacMillan Press Ltd, 1998
- PYY, ILKKA: *Paikallisvaltion loppu? Hyvinvointivaltion murros syrjäisessä kunnassa*. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja 36. Joensuu: Joensuun yliopisto, 1998
- PÄIHDEPALVELUJEN LAATUSUOSITUKSET. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 3. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Kuntaliitto, 2002
- PÄIVÄRINTA, EEVA & HAVERINEN, RIITTA: *Ikäihmisten hoito- ja palvelusuunnitelma. Opas työntekijöille ja palveluista vastaaville*. Oppaita 52. Jyväskylä: Sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Kuntaliitto ja Stakes, 2002
- RIEPER, OLAF & MAYNE, J.: *Evaluation and public service quality*. Scandinavian Journal of Social Welfare 7 (April 1998): 2, 118–125
- ROSE, LAWRENCE: *Reform Activities and the Legitimacy of Local Government: Reflections in the Nordic Experience*. P. 141–161. In: Helander, Voitto & Sandberg, Siv (eds.): *Festskrift till Krister Ståhlberg 50 år den 31.5.1997*. Åbo: Åbo Akademis Förlag, 1997
- SAARELAINEN, TARJA: *Managing Local Networks*. Acta Universitatis 54. Rovaniemi: Lapin yliopistopaino, 2003
- SOSIAALIHUOLLON ASIAKKAAN ASEMA JA OIKEUDET. Sosiaali- ja terveysministeriön oppaita 11. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 2001
- SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON LAADUNHALLINTA 2000-LUVULLE. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Stakes ja Suomen Kuntaliitto, 1999
- SUONINEN, LEA: *Mistä sosiaalipalveluiden laadussa on kysymys? Sosiaaliturva 84 (1996): 5, 4–6*
- TEMMES, MARKKU & KIVINIEMI, MARKKU: *Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995*. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Helsingin yliopisto, Yleisen valtio-opin laitos, 1995
- TENKANEN, RAIJA: *Vanhusten kotipalvelun laatu; laatuominaisuuksien vertailu kahdessa kunnassa*. Aiheita 12/1998. Helsinki: Stakes, 1998
- VAARAMA, MARJA & LUOMAHAARA, JAAKKO & PEIPONEN, ARJA & VOUTILAINEN, PÄIVI: *Koko kunta ikäihmisten asialla. Näkökulmia vanhusten itseenäiseen elämään, hoitoon ja palveluihin*. Helsinki: Stakes, 2001
- WRIGHT, VINCENT: *The Paradoxes of Administrative Reform*. P. 7–14. In: Kickert, Walter J. M. (ed.): *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham, UK, Lyme, US: Edward Elgar, 1997
- YLIKOSKI, PÄIVI & JUUSTI, JYRI & PIETILÄINEN, ERJA: *Hyvä elämä kehitysvammaisten palveluissa*. Helsinki: Kehitysvammaliitto, 1999.

ENGLISH SUMMARY

Riitta Haverinen: Quality documents and the Finnish modernisation of personal social services (Laatudokumentit ja suomalainen sosiaalipalvelujen modernisatio)

The article reviews the debate on the quality of public services and social welfare services in the light of researcher commentary and administrative documents. The quality debate is seen as part of the ongoing modernisation of public services, with national stands taken on action policies and national sectoral quality recommendations seen as crystallisations of this line of thinking. Referring to the international quality debate as well as to these national stands and sectoral quality recommendations, the article sets out to search for any signs of a Finnish modernisation of personal social services. Quality was the key concept of the 1990s. However the modernisation of social services is now taking distance from the efficiency-minded project of modernisation in which quality is involved through the accent on social service contents. According to the national quality recommendations issued for personal social services, the structural basis for quality is created by means of strategic planning, ethical conduct and by further strengthening the customer-driven approach. The structural conditions for quality consist of facili-

ties, staff qualifications and knowhow. The modernisation of social services reflects various elements among which attachment to the public service orientation, customer orientation and the accent on ethical principles and reliable working methods are central. The emphasis in Finnish social service modernisation is on inputs, not on outcomes or outputs. From the point of view of national steering policy the preparation process of national quality recommendations for personal social services is a major opening in the modernisation of services. Cooperation and confidence among the parties involved are the key assets of this process. The modernisation of social services reflects a shift from New Public Management towards the emphasis on governance. The co-existence of several different options and the need for choices emphasise the creation of a modernisation strategy that may include such elements as collaboration and networks.

KEY WORDS

Social welfare services, personal social services, modernisation, quality management, quality recommendations, policy documents, administrative documents, New Public Management, Finland